HOUSE OF COMMONS PROCEDURE: ITS REFORM

James R. Robertson
Law and Government Division

Revised 1 November 2000

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS PROCEDURE: ITS REFORM*

ISSUE DEFINITION

Parliamentary procedure is the set of rules governing the activities of a legislative assembly. These rules can be in the form of provisions in the Constitution or Acts of Parliament. For example, section 48 of the *Constitution Act, 1867*, sets the quorum in the House of Commons at 20 Members, while sections 42 to 44 of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, as amended, outline the procedure to be followed when the Speaker of the House is absent. Most of the rules, however, are set out in the *Standing Orders of the House of Commons*, with any omissions or shortcomings supplemented by reference to past procedure or practices in the House of Commons and to Speakers' rulings. Guidance can also be obtained from procedural texts, such as *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*.

Far from being a series of unchanging rules, procedure (particularly as set out in the Standing Orders) is constantly evolving in an attempt to adapt the capacities of Parliament to a changing environment. This paper identifies recent trends and developments in parliamentary procedure, and assesses their impact on the evolving role of Parliament.

BACKGROUND

The efficiency of Parliament, viewed primarily as a processor of government legislation, was the dominant objective of procedural reform from before the turn of the 20th century until the early 1980s. The need for improved efficiency was a product of long-standing trends in government which accelerated steadily during this period. The rise of the modern interventionist state brought with it a vast increase in the volume and complexity of government legislation placed

---

* The original version of this Current Issue Review was published in May 1982; the paper has been regularly updated since that time.

before Parliament. This created pressures for government legislation to be accorded priority as a matter of business, and for the procedures governing the conduct of all legislative business to be streamlined.

Successive reforms increased the speed of Parliament's legislative work, but substantially reduced the capacity of individual Members to make independent contributions. Some random instances of a general trend include:

- the reduction in the amount of House time available for the consideration of Private Members' Business;
- the institution and subsequent tightening of time limits on speeches;
- the practice of allocating a specified amount of House time for the debate of any given bill; and
- the establishment of time limits on oral questions.

The focus on efficiency continued to dominate procedural reform. Reforms in 1968, for example, reduced demands on House time by moving the in-depth review of bills following second reading and the scrutiny of budget estimates off the floor of the House – where they had been performed, often at protracted length, in Committee of the Whole – and into revamped standing committees. A strict timetable was established for the adoption of the departmental spending estimates, supplementary estimates and interim supply. Although the new arrangements enhanced the efficiency of the House, they increased the sense of futility among backbenchers, who remained subject to tight party discipline imposed by the Whips, and whose private Members' bills and motions had little chance of being adopted.

It was not until the mid-1970s that concerns about the effectiveness of Parliament began to include wider considerations than merely the elimination of legislative bottlenecks. In 1976, Auditor General J.J. Macdonnell delivered a highly publicized warning that Parliament was in danger of losing control of the public purse, prompting a series of proposals for more meaningful scrutiny of government spending proposals and for enhanced committee scrutiny of the activities of Crown corporations. Proposals made by the Business Council on National Issues (1979 and 1982) and the Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979) also focused on the need to restore the influence of Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
101-06526/

A number of academic works of this period highlighted the above concerns. Parliament was portrayed as a body of generalists increasingly overpowered by the complexity of modern legislation, displaced by expert bureaucrats and organized interest groups competing for influence on government, and reduced by party discipline to the role of the ritual rubber stamping of initiatives originating elsewhere.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Provisional Amendments to the Standing Orders of the House of Commons (December 1982)

In the context of new concerns about the effectiveness of Parliament, a special committee was empowered in May 1982 to examine comprehensively the Standing Orders and Procedure of the House. Amendments to the Standing Orders recommended by the Committee established such innovations as a regular parliamentary calendar and, in the continuing pursuit of efficiency, a reduction in the maximum length of individual speeches from 40 to 20 minutes and of speeches at the report stage to 10 minutes.

More significant were recommendations intended to strengthen the standing committees as a means of enhancing Parliament's effectiveness in scrutinizing and, when necessary, altering legislation. The resulting reforms, put into effect provisionally in December 1982:

- reduced the size of committees to between 10 and 15 members in order to foster the growth of specialized expertise;
- heightened the continuity of membership by restricting substitutions to a list of formally designated substitutes;
- provided for the automatic referral of departmental and Crown corporation annual reports to the appropriate committee; and
- stipulated that committee reports could require the government to provide "a comprehensive response" within 120 days of their being tabled.

In addition to initiating these reforms, the Special Committee on Standing Orders and Procedure (known as the Lefebvre Committee after its chairman, Tom Lefebvre) gave extensive attention to the problem of accountability, particularly as it related to Parliament's scrutiny and

oversight of government expenditures. It was proposed that the Standing Committee on Public Accounts be supplemented by three new scrutiny committees, and that the committee system be further strengthened through greater functional specialization, the provision of more professional staff, and more extensive use of subcommittees. However, these recommendations were not considered by the House prior to the dissolution of the 32nd Parliament in 1984.

B. The Special Committee on the Reform of the House of Commons

A Special Committee on the Reform of the House of Commons, announced in the Speech from the Throne of 5 November 1984, was created on 5 December of that year. This seven-member special committee was appointed to examine the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons, bearing in mind the balance between the respective constitutional responsibilities and roles of the House of Commons. The Committee is often referred to as the McGrath Committee after its chairman the Hon. James McGrath.

After tabling (on 20 December 1984) a first report containing many of the recommendations set out in the reports of the Lefebvre Committee of the previous Parliament, the Committee continued its work during the winter. It tabled a second report, containing original proposals largely relating to immediate concerns of Members and House operational matters, on 26 March 1985. Among the more noteworthy of these were proposals for the transfer from the Department of Public Works of responsibility for planning and maintenance on the Hill to a new officer responsible directly to Parliament, and for the implementation of an electronic voting system in the House.

In its third report, tabled later in 1985, the Committee presented a series of recommendations which were the basis of the current committee system, and which were related to concerns about the effectiveness of Parliament:

> The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process. (Special Committee on the Reform of the House of Commons, *Third Report*, June 1985, p. 1)

The McGrath Committee recommendations included:

- changes to make the committee structure more closely parallel the departmental structure of government;
- the enhancement of committee powers for obtaining information from departments;
- the transfer of the detailed scrutiny of legislation to legislative committees, which would allow standing committees to focus on policy matters and the review of departmental estimates;
- reduction of the size of committees to (normally) seven members;
- Members should have increased control over the selection of substitutes;
- committees should be furnished with independent budgets and the authority to hire specialized staff;
- committees should be authorized to review non-judicial Order-in-Council appointments (or, in some cases, nominations for appointment); and
- powers of regulatory review should be strengthened.

The scope of the Committee's third report was by no means confined to the committee structure. It was also concerned with restoring to private Members an effective legislative function and giving them a meaningful role in the formulation of public policy. The Committee concluded that votes on a wide range of issues need not be seen as matters of confidence and, while not advocating procedural change, called for greater flexibility by governments and opposition parties in the exercise of party discipline. The Committee also called for reforms permitting private Members' bills to contain financial provisions and increasing the likelihood (which had become minimal) that such bills and motions would actually be voted on.

C. Action Taken on the Reports

1. Reforms Adopted in June 1985

A major step in implementing the recommendations contained in the first report was taken on 27 June 1985 when the House adopted legislation amending the composition of its Board of Internal Economy to ensure representation from both sides of the House. The composition of the new Board of Internal Economy included the Speaker, the Deputy Speaker, two Ministers selected

by Cabinet, the Leader of the Opposition or his representative, two Government Members and two Opposition Members, one of them representing the Official Opposition.

Among the changes to the Standing Orders also adopted (on a provisional basis) was a new procedure for electing the Speaker, designed to put the choice in the hands of the Members, rather than the Prime Minister. Voting is by secret ballot, and Ministers and party leaders are not eligible to be candidates. The process is potentially a lengthy one if there are many candidates in the running; the election of a Speaker requires successive ballots, each involving the elimination of the candidate with the lowest number of votes, until one candidate obtains an absolute majority. This new procedure was first applied in September 1986 when the House elected the Hon. John A. Fraser as its Speaker on the eleventh ballot.

As well, a distinct class of temporary committees – known as legislative committees – was created to undertake the detailed scrutiny of bills following second reading. Aside from having larger memberships and mandates defined in terms of an individual bill, these committees were similar in powers and operation to standing committees.

2. Reforms Adopted in February 1986

Following lengthy negotiations among the parties, further amendments to the Standing Orders of the House of Commons came into force on 24 February 1986, initially on a provisional basis. These amendments added several important new chapters to the Standing Orders and were the most significant changes since 1968.

The new Standing Orders provided for the review of delegated legislation and of Order-in-Council appointments. The then Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments (now the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations) was empowered to report to the House recommending the disallowance of a statutory instrument it has studied. A notice of motion for adoption of the report is placed on the *Notice Paper;* if it is not rejected by the House within the next 15 sitting days, the report is deemed adopted by the House and the statutory instrument is consequently deemed repealed.

A decision was also made to bring an element of parliamentary scrutiny to Order-in-Council appointments. Under the new Standing Orders, non-judicial Order-in-Council appointments are automatically referred to the appropriate standing committee; the committee has 30 sitting days in which to call the appointee or nominee to appear before it so that it may examine

his or her qualifications and competence to perform the duties of the post. Committees can report recommendations to the House but do not (as does the Senate in the U.S. system) have the power of confirmation.

The rules governing Private Members' Business were re-written to increase the likelihood that the House will reach some decisions rather than merely discussing issues. From time to time, there is a random draw to establish an order of precedence for a certain number of private Members' bills and motions. A committee then meets to select, after the necessary consultation and according to their importance, a number of items which will be designated as votable items. The report of the committee is tabled in the House and deemed adopted. The votable items receive an increased number of hours of consideration at the second reading stage, and must then be voted on.

The Standing Orders of 24 February 1986 created 25 standing committees, most of whose mandates were defined in terms of departmental policy areas, and three joint committees. Committee powers to obtain information – including the full array of governmental policy documents, draft legislation, expenditure plans, and evaluation studies – were enhanced. As well, the size of committees was reduced to (normally) seven members, so that the typical Member would sit on fewer committees and could focus on them more intensively. In the event of their inability to attend meetings, Members were given more control over the selection of replacements. Committees were also provided with independent budgets (with funds being allocated, subject to ratification by the Board of Internal Economy, by a Liaison Committee of chairmen) and the authority to hire specialized staff.

The 1986 reforms also placed new constraints on the obstruction of House business: rules governing the division bells were changed (a belated response to the bell-ringing episode of March 1982), and a time limit was placed on emergency debates. Noteworthy among the numerous other changes introduced in 1986 was the deletion of reference to Great Britain at the beginning of the Standing Orders: Speaker's rulings must now be based on the precedents of the House of Commons and on "parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions."

3. Fine-Tuning the Reforms, 1986-1990

The complex procedure governing the examination of Private Members' Business made a technical adjustment necessary to accommodate the absence of Members whose business was scheduled for debate. Through a special order dated 18 December 1986, the House authorized

the Speaker, with the permission of the Members involved, to arrange an exchange of positions in the order of precedence of Private Members' Business. In its third report, the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure ratified this idea.

In its fourth report, dated 7 April 1987, the Committee proceeded to assess the experience of the past year or so. On the basis of responses by 140 Members to a detailed questionnaire, it concluded that there was:

> ... overwhelming support for the continuation of the present reforms. While there were some who were concerned that the new provisional rules had not provided Members with sufficient opportunity for input into the policy-making process, there was general support for many of the changes. However, some standing orders were the subject of criticism. ... The "New House" predicted by the Reform Committee [McGrath] is well under construction... (*Votes and Proceedings of the House of Commons*, 7 April 1987, p. 705)

After declaring itself in favour of the new procedure for the election of the Speaker of the House, the Committee suggested various modifications aimed at reducing the number of candidates both before and during the vote. Although the review of activities of standing committees was favourable, the Committee recognized that scheduling conflicts between legislative committees posed a problem. It responded by proposing that no more than six legislative committees be authorized to sit at any one time.

After several extensions to permit continuing discussion, on 3 June 1987 the House unanimously made the provisional Standing Orders permanent, with several revisions. Among these were:

- standing committees were prevented from sitting at the same time as legislative committees dealing with bills affecting their mandated department;
- legislative committees were given precedence over others while the House was sitting, and other committees (as ranked by the Chief Government Whip) were given precedence during periods of adjournment;
- the time allowed for preparation of a comprehensive government reply to a committee report was extended from 130 to 150 days;
- a Member was allowed to move an item of Private Members' Business to speak for 20 minutes rather than 10; and
- appeals of Speaker's decisions concerning emergency debates were prohibited.

On 5 April 1989, the House reduced the number of regular standing committees from 25 to 19, excluding the striking committee, standing joint committees and special committees. The 27 September 1989 creation of the Standing Committee on Multiculturalism and Citizenship increased the number to 20. The reduction in the number of committees was intended to address two problems apparent during the previous Parliament: scheduling conflicts, and heavy burdens imposed on the time and energy of Members by multiple committee workloads. The effectiveness of this strategy appears to have been undermined, however, by increases in the size of many committees to 14 members.

On 10 May 1990, the procedure governing the selection of Private Members' bills for debate was altered to prevent Members from proposing multiple items in order to increase their chance of having one item selected.

4. The Reforms of 1991 and 1992

On 5 October 1990, the Striking Committee presented to the House a report proposing standing committee membership lists which would have reduced committee sizes to 8-10 members, and calling for greater reliance on sub-committees. However, these proposals were not adopted, nor did ensuing months see the achievement of all-party agreement on reforms. Finally, on 26 March 1991, the Government House Leader placed before the House a resolution proposing several major changes:

- measures to prevent a single Member from blocking the presentation of routine motions (25 dissidents would now be required);
- a reduction in the number of sitting days from 175 to 134 (thus enabling Members to spend greater amounts of time in their ridings);
- cuts in the length of some speeches and debates; and
- the establishment of revised procedures for the selection of private Members' bills and motions. The new procedure involved the selection, as votable items, of up to three motions and three bills by a newly created Standing Committee on House Management (combining the mandates of the previous Standing Committee on Privileges and Elections, the Standing Committee on Management and Members' Services, and the Striking Committee).

With respect to the committee structure:

- standing and legislative committees were placed within "envelopes" to which meeting rooms were to be allocated, thus discouraging simultaneous meetings of committees in related policy areas, and within which Members would easily be able to act as substitutes on each other's committees;
- the mandates of some standing committees were modified; and
- provisions were made for guidelines to be developed for the broadcasting of committee meetings and the presence of the electronic media at meetings.

The House adopted the reforms on 11 April 1991 after vigorous debate in which the opposition parties registered strong objections to the procedure and to certain of the proposed reforms. Their passage thus did not involve the multi-party consensus normally obtained for significant procedural change.

Changes to procedure after 1991 carried forward the reforms of that year. On 27 March 1992, in line with the 1991 proposals, the House established experimental guidelines to govern the broadcasting of committee proceedings. The guidelines authorized the broadcasting of the audio feed of committee meetings, and provided for equipping one committee room for television broadcasting on an experimental basis. Various minor changes to the rules for Private Members' Business have also been made, in an attempt to ensure that the system works more smoothly; for instance, the number of items on the Order of Precedence and the number of votable items was increased.

Governmental endorsement of parliamentary reform was expressed in the federal constitutional (and related) proposals of 24 September 1991 (*Shaping Canada's Future Together: Proposals*). These expressed concerns that Canada's legislative process may have become too partisan and confrontational, and called for changes such as more free votes in the House, greater priority for Private Members' bills, and increased visibility for the non-partisan roles played by Members of Parliament. In its report of 28 February 1992, the Special Joint Committee on a Renewed Canada (the Beaudoin-Dobbie Committee) – the parliamentary committee that reviewed these proposals – did not endorse specific reforms, but did call for a comprehensive review of House procedures and practices.

The same concerns underlay the Eighty-first Report of the Standing Committee on House Management, tabled on 1 April 1993. Among the issues addressed was free voting: it was

recommended that remaining procedural requirements for the invocation of the confidence convention be deleted, to clarify its status as a political decision. The Committee also gave extensive attention to Question Period; it recommended a tightening of rules in order to remedy negative public impressions, and supplementary procedures such as a weekly in-depth question-and-answer session involving a designated Minister. These recommendations died on the *Order Paper* when the Thirty-fourth Parliament came to an end.

Additional parliamentary support for reform was expressed on 2 April 1993, when the Liaison Committee of Chairmen tabled a report on the effectiveness of House of Commons committees. This concluded that the committee system established in 1985 as a key mechanism for enhancing the role of Private Members has substantially increased the opportunity for Members to provide advice on policy. At the same time, however, the potential of many committees to influence policy, either directly or by provoking significant public debate, has not been fully realized. Most of the recommendations relating to committees and their staffs were still awaiting debate when the House rose in June 1993.

D. The 35th Parliament

The need for parliamentary reform was affirmed (with varying degrees of emphasis) by all the major political parties in the federal election of October 1993. This consensus was reflected in the new Parliament. On 1 February 1994, the standing committee structure was revised so that standing committee mandates would reflect the new structure of government departments. On 7 February 1994, the House adopted a more substantial package of reforms, with support from all political parties.

The February 1994 amendments to the Standing Orders established a series of changes intended to enhance the effectiveness of committees, and consequently the influence of backbench Members of Parliament. The common aim of the amendments was to involve Parliament in issues before the government has committed itself to specific legislation or spending plans.

Two new options were created within the legislative process. Under the first, bills may be referred to a committee before second reading (acceptance in principle), thereby expanding the scope of the work a committee is able to do, and enhancing the likelihood of fundamental revisions to the bill. Under the second option, a committee may be requested to prepare and bring

in a bill. Where this is done, a committee addresses the fundamental issues of principle and policy involved in initiating legislation. Neither of these options, however, was used widely in the 35th Parliament. Use of them has been even less frequent in the 36th Parliament.

In addition, an attempt was made to increase the potential influence of committees over government spending. The review by committees of the annual Main Estimates of departments and agencies has been expanded to include, where committees so desire, future spending priorities. This creates the possibility that committee views may be expressed before the finalization of estimates for the following year. With respect to the preparation of the budget, the Standing Committee on Finance is given a specific mandate to conduct annual public consultations in the fall of each year, thus directly involving the Committee in the consideration of proposals.

The motion proposing the amendments also referred a number of wide-ranging reform issues to the Standing Committee on Procedure and House Affairs. These issues included: the reform of Question Period; participatory mechanisms such as citizens' initiatives, recall and referendums; free voting and fixed election dates; and a number of more narrowly procedural issues. The advantages and disadvantages of these potential innovations were examined in the Fifty-fourth Report of the Committee, tabled in the House on 9 December 1994.

Procedural change after February 1994 was generally of a housekeeping nature. On 6 February 1995, the House concurred on amendments to the Standing Orders dealing with deferred votes, the filing of notices before an adjournment, and the referral of bills to committee before second reading. As well, requirements of Standing Order 36 relating to petitions were made more precise (14 June 1995), while on 10 November 1995, Standing Order 107 was amended to provide for the creation of sub-committees by the Liaison Committee, and to enable members of recognized political parties not represented on the Committee to be appointed to its sub-committees.

Sub-committees of the Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled reports in the spring of 1997 recommending extensive procedure changes to the business of supply and Private Members' Business. These reports, however, had not been dealt with when Parliament was dissolved in April 1997.

E. The 36th Parliament

As a result of the June 1997 general election, there were five recognized parties in the House of Commons, and the government had a relatively small majority. Contrary to some

expectations, however, the first year of this "pizza Parliament" went relatively smoothly from a procedural point of view. There was a fair degree of co-operation among the parties, through the House Leaders, although it may also be relevant that the legislative agenda was not particularly heavy nor were the bills particularly contentious.

Minor amendments were made to the Standing Orders at the beginning of the 36th Parliament; the number of standing committees was reduced by two, and membership of committees was increased to 16 or 18 in most cases. Slight changes were also made to the operation of Private Members' Business.

Various issues were investigated by the Standing Committee on Procedure and House Affairs in 1997-1998, including electronic voting and changes to the sitting schedule of the House. No firm recommendations were made, however. On Tuesday, 21 April 1998, a debate was held in the House pursuant to Standing Order 51, which provides that between the 60th and the 90th day of the first session of a Parliament, a debate is to be held on the motion "That this House takes note of the Standing Orders and procedure of the House and its Committees." Although this Standing Order had been in place for a number of years, it had never been used before.

In June 1998, the absence of any government Members allowed the Official Opposition to be successful in getting a motion passed to suspend the rules regarding closure and time allocation for the balance of the session. This motion was subsequently rescinded, but only after the government had agreed to:

- amend Standing Order 81 to increase the number of allotted days to 21 a year (seven in each supply period, with not more than 14 to be used for votable motions); and
- change the procedure for the last day in the supply period ending not later than 23 June.

On 4 November 1998, the House adopted the Thirteenth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, which dealt with various amendments to the procedures respecting Private Members' Business. It had been drafted originally by the Sub-committee on Private Members' Business at the end of the 35th Parliament, re-adopted by the Sub-committee after the election, and tabled in the House of Commons by the Committee in November

1997. The necessary amendments to the Standing Orders became effective on the first sitting day in 1999. The amendments included:

- provision for the reinstatement at the beginning of a new session of Private Members' bills in the same form as they were at prorogation;
- provision for items with the support of at least 100 Members (including at least ten from each of a majority of the recognized parties) to be placed on the order of precedence;
- provision for the ten items from the order of precedence that can be made votable to consist of any combination of bills and motions; and
- a requirement for committees to which Private Members' public bills are referred to report the bill back to the House within 60 sitting days, with a possible extension of 30 sitting days and the option of reporting that the bill not be proceeded with further.

In June 2000, the House of Commons Standing Committee recommended the abolition of the 100-signature procedure for Private Members' Business. After approximately one year, problems had become apparent and there was a general perception that the procedure had not functioned as originally intended. The Committee's report, however, had not been adopted when the 36th Parliament was dissolved in October 2000.

Throughout the course of the 36th Parliament, the Standing Committee on Procedure and House Affairs had intended to undertake a review of the Standing Orders, with a view to modernizing the procedures and practices of the House. Due to the press of other business, however, this initiative did not get started. Despite general agreement on the need for parliamentary reform, there did not appear to be any consensus on the specific issues to be addressed or possible solutions. On 17 May 2000, for instance, the Committee tabled a report in which it recommended two procedural changes: first, an amendment to set out a procedure for the applying of votes on recorded divisions; and, second, a revision of Standing Order 78(3) with respect to the allocation of time at any stage of a public bill. Despite several meetings on the issue, the report had dissenting opinions from each of the Canadian Alliance, the Official Opposition, and the Bloc Quebecois, and was never adopted by the House.

When the federal general election was called in October 2000, a large number of procedural issues remained outstanding. To name but a few, these included: Report Stage procedures on bills; electronic voting; the weekly sitting schedule (including Friday sittings);

speaking times; the role, independence and procedures of committees; Private Members' Business; and free votes and party discipline.

F. Conclusion

The pace of procedural reform of the Canadian House of Commons has quickened in recent years. Various explanations for this have been put forward, including public cynicism about the political process, a desire to enhance the role of private Members, a conviction that Parliament must be more responsible and relevant to the public, the increasing amount and complexity of legislation, and the emergence of new demands on Parliament and the parliamentary process. There is an ongoing effort to achieve an appropriate balance between the interests of the government and those of the Opposition. Although some argue that the House must adopt procedures that are efficient and modern, others maintain that democracy and tradition are equally important.

Parliamentary procedure must continue to evolve and adapt. While firmly rooted in tradition and history, procedure is dynamic and must be relevant to current circumstances. Procedures of the House of Commons will undoubtedly continue to change, and further alternations to the rules and practices are inevitable.

CHRONOLOGY

5 November 1982 - In its third report, the Special Committee on Standing Orders and Procedure (the Lefebvre Committee, created on 31 May 1982) recommended several changes in the Standing Orders for a one-year trial period. The Report was adopted by the House on 29 November. The proposed changes came into effect on 22 December 1982 for a one-year trial period, and were extended (with minor amendments) on 19 December 1983 and 7 December 1984. However, no action was taken on further reports of this Committee.

20 December 1984 - The first report of the Parliamentary Task Force on Reform of the House of Commons, created on 5 December 1984 (McGrath Committee), was tabled.

26 March 1985 - The second report of the task force was tabled.

18 June 1985 - The third report of the task force was tabled.

27 June 1985 - Amendments to the Standing Orders pertaining to the speakership, the Board of Internal Economy and legislative committees were adopted on a provisional basis.

13 February 1986 - The House of Commons adopted a series of new provisional amendments to the Standing Orders which came into force on 24 February 1986.

30 September 1986 - The first election of the Speaker by secret ballot resulted in the election of the Hon. John A. Fraser.

3 June 1987 - The provisional Standing Orders (with minor revisions), as well as current special orders and a package of minor further amendments, were adopted for incorporation into the permanent Standing Orders.

10 May 1990 - Provisional amendments transformed the draw for selecting Private Members' Bills for debate into a draw of Members' names, rather than items, thus removing the incentive for one Member to propose multiple items.

11 April 1991 - Major revisions to the Standing Orders were adopted, after heated debate.

24 September 1991 - The government's package of constitution-related proposals included changes to House of Commons procedure and practice.

28 February 1992 - The Special Joint Committee on a Renewed Canada (the Beaudoin-Dobbie Committee) called for a comprehensive review of House procedures and practices.

1 April 1993 - The Standing Committee on House Management tabled a report containing 31 recommendations relating to parliamentary reform.

1 February 1994 - The standing committee structure was revised.

7 February 1994 - A package of reforms was adopted to enhance the potential influence of standing committees and make a number of other procedure changes.

21 April 1998 - A debate took place under Standing Order 51 on the Standing Orders and procedure of the House and its committees.

30 November 1998 - Adoption of Standing Order amendments regarding Private Members' Business to implement the Thirteenth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

SELECTED REFERENCES

Library of Parliament Bibliography No. 47A, *Parliamentary Practice and Procedure in Canada*, Information and Technical Services Branch.

Robert Marleau and Camille Montpetit, eds., *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Chaudière/McGraw Hill, 2000.

Bulletin d'actualité 82-15F

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 1er novembre 2000

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES*

DÉFINITION DU SUJET

La procédure parlementaire est constituée de l'ensemble des règles gouvernant les travaux d'une assemblée législative. Ces règles peuvent prendre la forme de dispositions de la Constitution ou de lois. Ainsi, le quorum de la Chambre des communes est fixé à 20 députés par l'article 48 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors que les articles 42 à 44 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. (1985) ch. P-1, modifiée), décrivent la procédure à suivre en cas d'absence du Président de la Chambre. L'essentiel de ces règles est cependant exposé dans le *Règlement de la Chambre des communes*, dont les omissions et lacunes sont suppléées par la prise en compte des usages passés de la Chambre des communes et des décisions de la présidence. Divers ouvrages de procédure comme la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* peuvent également se révéler utiles.

Loin d'être un recueil de règles statiques, la procédure (surtout le *Règlement de la Chambre des communes*, qui en est la partie codifiée) évolue constamment, afin d'adapter les ressources du Parlement aux nouvelles réalités. Le présent document décrit l'orientation et l'évolution récentes de la procédure parlementaire et en évalue l'incidence sur le rôle du Parlement.

CONTEXTE

De la fin du XIX^{e} siècle jusqu'au début des années 80, la réforme de la procédure visait principalement à accroître l'efficacité du Parlement, considéré essentiellement comme un

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en mai 1982. Le document est mis à jour régulièrement.

organe d'examen des mesures législatives du gouvernement. Ce besoin découlait de tendances de longue date qui se sont constamment accentuées avec le temps. L'avènement de l'État interventionniste moderne a entraîné une croissance phénoménale du nombre et de la complexité des mesures législatives déposées devant le Parlement. Il est donc devenu nécessaire d'accorder aux mesures gouvernementales la priorité législative et de rationaliser la procédure régissant les travaux du Parlement.

Or, si les diverses réformes ont accéléré le travail législatif du Parlement, elles ont réduit la capacité des députés d'y apporter une contribution personnelle. Voici quelques exemples de cette tendance générale :

- réduction du temps de la Chambre consacré aux affaires émanant des députés;
- institution et réduction subséquente d'un temps de parole limité;
- attribution d'une période déterminée aux délibérations de la Chambre sur chaque projet de loi;
- limitation du temps alloué aux questions orales.

La réforme de la procédure avait surtout pour objet d'accroître le rendement du Parlement. Par exemple, en 1968, on a allégé l'emploi du temps de la Chambre en confiant l'examen approfondi des projets de lois adoptés en deuxième lecture et celui des prévisions budgétaires non plus au comité plénier – qui avait toujours rempli cette fonction, parfois avec un zèle excessif – mais aux comités permanents, complètement réorganisés. On a établi un échéancier strict pour l'adoption des plans de dépenses des ministères, des budgets de dépense supplémentaires et des crédits provisoires. Ce nouveau régime a certes permis à la Chambre de tirer un meilleur parti du temps dont elle disposait, mais il a accentué le sentiment d'inutilité des simples députés; en effet, ils étaient toujours sous la férule des whips, les maîtres de discipline des partis, et les motions et mesures législatives qu'ils proposaient avaient peu de chances d'être adoptées.

Ce n'est qu'au milieu des années 70 que la question de l'efficacité du Parlement a commencé à susciter d'autres préoccupations que la simple élimination des engorgements législatifs. En 1976, dans une déclaration qui a fait couler beaucoup d'encre, le vérificateur général J.J. Macdonnell s'est alarmé de ce que le Parlement risquait de ne plus contrôler les cordons de la bourse et a fait une série de propositions visant à permettre un examen plus rigoureux des dépenses

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

projetées par le gouvernement et une meilleure surveillance des activités des sociétés d'État par l'entremise des comités. Dans leurs recommandations, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (en 1979 et 1982) et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (en 1979) ont également insisté sur la nécessité de rétablir l'influence du Parlement.

Ces préoccupations reviennent dans plusieurs études publiées par des chercheurs à l'époque. On y dépeint le Parlement comme une assemblée de généralistes de plus en plus dépassés par la complexité des lois modernes, déclassés par des fonctionnaires experts et des groupes d'intérêt organisés cherchant à influencer le gouvernement, et réduits par la discipline de parti à adopter sans discussion des mesures n'émanant pas d'eux.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Modifications provisoires apportées au *Règlement de la Chambre des communes* (décembre 1982)

Étant donné ces nouvelles préoccupations relatives à l'efficacité du Parlement, un comité spécial a reçu le mandat, en mai 1982, de faire un examen approfondi du Règlement et de la procédure de la Chambre des communes. Il a par la suite recommandé des modifications au Règlement qui ont donné lieu à des innovations, notamment l'adoption d'un calendrier parlementaire régulier, et qui, toujours en vue d'accroître l'efficacité du Parlement, ont réduit le temps de parole maximal de 40 à 20 minutes pour les discours à la Chambre, et à 10 minutes pour les interventions à l'étape du rapport des projets de lois.

Des recommandations plus importantes visaient à renforcer les comités permanents, afin de permettre au Parlement d'examiner et, au besoin, d'amender les projets de loi de façon plus efficace. Diverses mesures sont entrées en vigueur à titre provisoire en décembre 1982 :

- réduction de la taille des comités – entre 10 et 15 membres – afin de favoriser la spécialisation des députés dans divers domaines;
- continuité accrue dans la composition des comités par la création de listes restreintes de substituts officiels;
- institution du renvoi automatique des rapports annuels des ministères et des sociétés d'État aux comités concernés;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- habilitation des comités à demander au gouvernement de présenter une « réponse globale » dans les 120 jours du dépôt de leurs rapports.

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (ou Comité Lefebvre, du nom de son président, Tom Lefebvre) n'a pas seulement appliqué ces innovations; il a aussi étudié sérieusement la question de la responsabilité, surtout en ce qui concerne l'examen et la surveillance des dépenses du gouvernement par le Parlement. Il a proposé d'adjoindre au Comité permanent des comptes publics trois nouveaux comités d'examen et de renforcer davantage le système des comités en leur donnant un mandat plus spécialisé sur le plan des domaines dont ils s'occupent, en leur permettant d'engager plus de professionnels et en les invitant à recourir plus souvent aux sous-comités. La Chambre n'a toutefois pas eu le temps d'étudier ces recommandations avant la dissolution de la trente-deuxième législature en 1984.

B. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qui a été annoncé dans le discours du trône du 5 novembre 1984, a été créé le 5 décembre suivant. Ce comité composé de sept membres a été chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement. Ce comité est connu comme le comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James McGrath.

Après avoir présenté, le 20 décembre 1984, un premier rapport qui reprenait plusieurs des recommandations que le Comité Lefebvre avait faites au cours de la législature précédente, le Comité spécial a poursuivi ses travaux tout l'hiver. Le 26 mars 1985, il a déposé un deuxième rapport dans lequel il faisait des recommandations de son cru portant surtout sur les préoccupations immédiates des députés et le fonctionnement de la Chambre; il proposait notamment que soit confié à un nouveau fonctionnaire directement responsable devant le Parlement la responsabilité de la planification et de l'entretien des édifices du Parlement, qui incombait jusque-là au ministère des Travaux publics, et de doter la Chambre d'un système de scrutin électronique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans son troisième rapport, déposé plus tard la même année, le Comité a fait une série de recommandations qui ont servi de base au système de comités actuel et qui visaient à accroître l'efficacité du Parlement :

> En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique. (Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième rapport*, juin 1985, p. 1)

Le Comité McGrath a notamment recommandé :

- de modifier le système des comités pour rapprocher sa structure de celle des ministères du gouvernement;
- d'accroître les pouvoirs permettant aux comités d'obtenir des renseignements des ministères;
- de confier l'examen approfondi des projets de lois à des comités législatifs afin que les comités permanents puissent examiner exclusivement les questions de politique et les prévisions budgétaires des ministères;
- de réduire à sept (en temps normal) le nombre de membres des comités;
- de donner aux députés un plus grand contrôle sur le choix de leurs substituts;
- d'accorder à chaque comité un budget propre et le pouvoir d'engager du personnel spécialisé;
- d'autoriser les comités à examiner les nominations par décret autres que celles des juges (ou, dans certains cas, les candidatures à des nominations);
- d'accroître leurs pouvoirs en matière d'examen de la réglementation.

Le troisième rapport du Comité ne portait pas que sur la structure des comités; loin de là. Il visait également à redonner aux simples députés une fonction législative réelle et à leur permettre de jouer un rôle significatif dans l'établissement des politiques de l'État. Ainsi, le Comité a conclu que dans de très nombreux domaines, il n'était pas nécessaire que les votes pris à la Chambre soient des votes de confiance. S'il ne prônait pas de changements à la procédure en la matière, le Comité n'en recommandait pas moins aux gouvernements et aux partis de l'opposition d'assouplir la discipline de parti. Le Comité proposait en autres des changements qui permettraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux simples députés d'inclure des dispositions financières dans leurs projets de lois d'initiative parlementaire et qui leur donneraient de meilleures chances (elles étaient alors minimes) de voir leurs mesures législatives (et leurs motions) mises aux voix.

C. Les suites données au rapport

1. Les réformes de juin 1985

Un pas important a été franchi dans la mise en œuvre des recommandations du premier rapport le 27 juin 1985, quand la Chambre a adopté une loi modifiant la composition de son Bureau de régie interne pour qu'y siègent des députés des deux côtés de la Chambre. Le nouveau Bureau de régie interne était composé du Président, du Vice-président, de deux ministres désignés par le Cabinet, du chef de l'opposition ou de son délégué, de deux députés ministériels et de deux députés de l'opposition, dont un de l'opposition officielle.

Au nombre des changements au Règlement qui ont été adoptés (provisoirement) figure une nouvelle procédure d'élection du Président, conçue pour que ce soient les députés plutôt que le premier ministre qui le choisissent. Le vote est secret et les ministres et chefs de parti sont inéligibles. Le processus peut être long dans l'éventualité de candidatures nombreuses; l'élection du Président nécessite plusieurs tours de scrutin – le candidat ayant recueilli le moins de voix étant éliminé à chaque tour – jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. Cette nouvelle procédure a été appliquée pour la première fois en septembre 1986, lorsque la Chambre a porté l'honorable John A. Fraser à sa présidence au onzième tour de scrutin.

De plus, une catégorie distincte de comités temporaires – les comités législatifs – a été créée pour procéder à l'étude détaillée des projets de loi après la deuxième lecture. Mis à part le fait qu'ils comptent plus de membres et que leur mandat ne porte que sur un seul projet de loi, ces comités disposent de pouvoirs semblables à ceux des comités permanents et fonctionnent comme ces derniers.

2. Les réformes de février 1986

Le 24 février 1986, à la suite de longues négociations entre les partis, de nouvelles modifications au *Règlement de la Chambre des communes* sont entrées en vigueur, initialement à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

titre provisoire. Il s'agit des modifications les plus importantes apportées depuis 1968, et elles ont ajouté plusieurs chapitres importants au Règlement.

Le nouveau Règlement prévoyait notamment la révision de la législation subordonnée et l'examen des nominations par décret. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (maintenant le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation) a été autorisé à recommander à la Chambre, par voie de rapport, l'abrogation d'un texte réglementaire dont on lui a confié l'examen. Un rapport à cet effet est réputé adopté par la Chambre et, par conséquent, le règlement est réputé abrogé, sur simple inscription au *Feuilleton* d'une motion portant adoption du rapport, à moins que la Chambre ne rejette ladite motion dans les 15 jours de séance suivants.

Par la même occasion, il a été décidé d'exercer un certain contrôle parlementaire sur les nominations par décret. Aux termes du nouveau Règlement, les décrets de nomination autres que ceux des juges sont automatiquement transmis aux comités permanents concernés et ceux-ci disposent de 30 jours de séance pour convoquer la personne qui a été nommée ou qu'on se propose de nommer, afin d'examiner ses compétences, ses qualités et sa capacité d'exécuter les fonctions du poste. Les comités peuvent faire rapport de leurs recommandations à la Chambre, mais n'ont pas (comme le Sénat américain) le pouvoir d'accepter ou de refuser les nominations.

Les règles régissant les affaires émanant des députés ont été réécrites de façon à augmenter la probabilité que la Chambre prenne des décisions au lieu de simplement délibérer. De temps à autre, un tirage au sort fixe l'ordre de priorité pour un certain nombre de projets de loi et de motions émanant des députés. Par la suite, un comité se réunit pour choisir, après les consultations nécessaires, diverses affaires qui feront l'objet d'un vote en raison de leur intérêt. Le rapport du Comité est ensuite déposé à la Chambre et réputé adopté. Les affaires choisies sont étudiées plus longtemps et doivent faire l'objet d'un vote.

Le Règlement du 24 février 1986 a créé 25 comités permanents, presque tous chargés d'examiner la politique d'un ministère, et trois comités mixtes. Il est maintenant plus facile pour les comités d'obtenir des renseignements; ils peuvent notamment exiger la totalité des documents relatifs à la politique du gouvernement, les avant-projets de lois, les plans de dépenses et les études d'évaluation. En outre, leur composition (normale) a été réduite à sept membres, de sorte qu'en général, les députés siègent à moins de comités et dispersent moins leur énergie et leur temps.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, les membres des comités exercent un plus grand contrôle sur le choix des substituts appelés à les remplacer en leur absence. Enfin, les comités ont désormais chacun leur budget (les fonds sont alloués par un Comité de liaison composé des présidents des comités, sous réserve de l'approbation du Bureau de régie interne) et sont autorisés à engager du personnel spécialisé.

Les réformes de 1986 ont par ailleurs rendu l'obstruction systématique à la Chambre plus difficile : on a modifié les règles qui régissent le recours à la sonnerie au moment des votes (en réaction tardive au fameux épisode des cloches de mars 1982), et on a prévu une limite à la durée des débats d'urgence. L'un des nombreux autres changements adoptés en 1986 est particulièrement digne de mention : la suppression de la mention de la Grande-Bretagne au début du Règlement. Maintenant, les décisions du Président doivent être fondées sur les précédents de la Chambre des communes et sur « la tradition parlementaire au Canada et dans d'autres États ».

3. Affinement des réformes, 1986-1990

La procédure complexe régissant l'examen des affaires émanant des députés a nécessité un ajustement technique pour le cas où un député serait absent au moment de la discussion d'une affaire inscrite à son nom. Par un ordre spécial du 18 décembre 1986, la Chambre a autorisé le Président, avec l'assentiment des députés en cause, à organiser un échange de rangs dans l'ordre de priorité. Dans son troisième rapport, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a entériné cette idée.

Dans son quatrième rapport, daté du 7 avril 1987, le Comité a procédé à un bilan de l'expérience en cours depuis plus d'un an. Se fondant sur les réponses fournies par 140 députés à un questionnaire détaillé, il a conclu ce qui suit :

> Une forte majorité des répondants est en faveur du maintien des mesures de réforme. Certains se sont dits d'avis que les articles provisoires n'avaient pas donné aux députés la possibilité de participer davantage à l'élaboration de la politique, mais, en général, les députés sont satisfaits des changements apportés. Quelques articles ont cependant suscité des critiques. [...] La construction de la « nouvelle Chambre » qu'avait prédite le Comité spécial [McGrath] est bien avancée. *(Procès-verbaux de la Chambre des communes*, 7 avril 1987, p. 705.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Après s'être déclaré favorable à la nouvelle procédure d'élection du Président de la Chambre, le Comité a suggéré divers ajustements visant à réduire le nombre des candidats avant et pendant le scrutin. Si le bilan de l'activité des comités permanents a été positif, l'expérience des comités législatifs s'est avérée nettement moins convaincante. Reconnaissant que les conflits d'horaires entre les comités législatifs posaient un problème, le Comité a proposé qu'au plus six comités législatifs soient autorisés à siéger en même temps.

Après avoir plusieurs fois repoussé l'échéance pour permettre la poursuite des discussions, la Chambre a convenu à l'unanimité, le 3 juin 1987, de conférer un caractère permanent aux modifications provisoires du Règlement et d'adopter plusieurs révisions. Parmi celles-ci, mentionnons les suivantes :

- un comité permanent ne peut siéger en même temps qu'un comité législatif saisi d'un projet de loi touchant un ministère visé dans le mandat du comité permanent;
- lorsque la Chambre siège, les comités législatifs ont préséance sur les autres comités, mais ces derniers (selon le rang déterminé par le whip en chef du gouvernement) ont préséance en période d'ajournement;
- la période prévue pour l'établissement d'une réponse globale du gouvernement à un rapport de comité passe de 130 à 150 jours;
- un député qui présente une motion relative à une affaire émanant des députés peut prendre la parole pendant 20 minutes au lieu de 10;
- il est interdit d'en appeler des décisions du Président concernant les débats d'urgence.

Le 5 avril 1989, la Chambre a réduit de 25 à 19 le nombre de comités permanents sans apporter de changements au Comité de sélection, aux comités mixtes permanents et aux comités spéciaux. Le 27 septembre 1989, la création du Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté a porté ce nombre à 20. La réduction du nombre de comités avait pour but d'atténuer deux problèmes fréquents au cours de la législature précédente : les conflits d'horaires et le nombre de séances auxquelles les députés devaient assister, qui grevait sérieusement leur temps et leur énergie. Cependant, la stratégie semble avoir été compromise par l'augmentation à 14 du nombre de membres de beaucoup de comités.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 10 mai 1990, on a modifié la procédure qui régit le choix des projets de loi émanant des députés qui seront débattus afin d'empêcher que les députés ne présentent un grand nombre de projets de loi en vue d'accroître leurs chances d'en voir un choisi.

4. Les réformes de 1991 et 1992

Le 5 octobre 1990, le comité de sélection a présenté à la Chambre des communes un rapport dans lequel il proposait, pour les comités permanents, des listes de 8 à 10 membres ainsi qu'un recours accru aux sous-comités. Ces propositions n'ont cependant pas été adoptées et aucun consensus général des partis concernant les réformes ne s'est dégagé au cours des mois qui ont suivi. Enfin, le 26 mars 1991, le leader du gouvernement à la Chambre a déposé une résolution proposant plusieurs modifications importantes :

- une disposition empêchant un député de bloquer le dépôt des motions courantes ordinaires (le Règlement exige maintenant 25 opposants);
- une mesure faisant passer de 175 à 134 le nombre de jours de séance, ce qui permet aux députés de passer plus de temps dans leurs circonscriptions;
- des réductions de la durée de certains discours et débats;
- l'institution d'une procédure révisée de sélection des projets de loi et motions d'initiative parlementaire : un nouveau comité, le Comité permanent de la gestion de la Chambre (qui cumule les mandats d'anciens comités – le Comité de privilèges et élections, le Comité de la gestion et des services aux députés et le Comité de sélection), choisit jusqu'à trois motions et trois projets de loi qui feront l'objet d'un vote.

En ce qui concerne la structure des comités :

- les comités permanents et législatifs ont été regroupés dans des « enveloppes » en fonction desquelles devaient être réservées les salles de réunion – afin de décourager la tenue simultanée de réunions par des comités dont les compétences se recoupent – et dans le cadre desquelles les députés pourraient se remplacer aisément d'un comité à l'autre;
- les mandats de certains comités permanents ont été modifiés;
- des principes directeurs devaient être établis concernant la télédiffusion des séances de comité et la présence des médias électroniques à ces séances.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Chambre a adopté les réformes le 11 avril 1991, après un débat animé au cours duquel les partis d'opposition se sont fortement opposés à la procédure et à certaines des réformes proposées. Leur adoption n'a donc pas fait l'objet d'un consensus de tous les partis comme cela se produit habituellement pour des changements de cette envergure.

Les changements apportés à la procédure après 1991 se sont inscrits dans le prolongement des réformes de cette année-là. Le 27 mars 1992, la Chambre a établi, à titre expérimental et conformément aux propositions de 1991, des principes directeurs régissant la radiodiffusion et la télédiffusion des séances de comité. Ces principes directeurs autorisaient la transmission sonore des séances de comité et prévoyaient que l'on équipe une salle de comité pour la télédiffusion des travaux, à titre expérimental. Divers changements mineurs ont aussi été apportés aux règles régissant les affaires émanant des députés afin de tenter d'améliorer le fonctionnement du système. Ainsi, on a augmenté le nombre d'affaires placées dans l'ordre de priorité et le nombre d'affaires faisant l'objet d'un vote.

L'appui du gouvernement à la réforme parlementaire s'est exprimé dans les propositions constitutionnelles (et connexes) du 24 septembre 1991 (*Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*). Les auteurs de ces propositions se sont inquiétés du fait que le processus législatif était devenu trop sectaire et propice aux affrontements et ils ont proposé d'y remédier en augmentant le nombre de votes libres à la Chambre, en accordant une plus grande priorité aux projets de loi d'initiative parlementaire et faisant davantage ressortir le rôle impartial joué par les députés. Dans son rapport du 28 février 1992, le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) n'a appuyé aucune réforme en particulier, mais a recommandé un examen exhaustif de la procédure et des usages de la Chambre.

Les mêmes préoccupations sont exprimées dans le quatre-vingt-unième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre, déposé le 1er avril 1993. Il y est notamment question du vote libre : le Comité recommande de supprimer les principes régissant les questions de confiance pour dissiper tout doute quant au caractère politique du fait de les invoquer. Le Comité s'est aussi beaucoup attardé à la période de questions; il a recommandé à cet égard un resserrement des règles afin de rectifier la perception négative du public et d'autres mesures, y compris l'adoption

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une période intensive de questions adressées à un ministre, qui aurait lieu une fois la semaine. Ces recommandations sont mortes au *Feuilleton* lorsque la trente-quatrième législature a pris fin.

La réforme a reçu un nouvel appui parlementaire, le 2 avril 1993, lorsque le Comité de liaison des présidents a déposé un rapport sur l'efficacité des comités de la Chambre des communes. Le Comité était arrivé à la conclusion que le système de comités établi en 1985 afin d'accroître le rôle joué par les députés avait considérablement accru la possibilité qu'avaient ces derniers de donner leur avis sur les politiques. Par contre, le pouvoir des comités d'influencer l'élaboration de politiques, que ce soit par voie directe ou grâce aux importants débats publics suscités par leurs travaux, ne s'était pas pleinement concrétisé. La plupart des recommandations relatives aux comités et à leur personnel attendaient toujours d'être débattues lorsque la Chambre a mis fin à ses travaux en juin 1993.

D. La trente-cinquième législature

La nécessité d'une réforme parlementaire a été reconnue (à des degrés divers) par tous les grands partis politiques lors de l'élection fédérale d'octobre 1993. Ce consensus s'est matérialisé dans le nouveau Parlement. Le 1er février 1994, on a révisé la structure des comités permanents pour que leurs mandats correspondent à la nouvelle organisation des ministères. Le 7 février, avec l'appui de tous les partis politiques, la Chambre a adopté un ensemble de réformes plus substantiel.

Les modifications apportées au Règlement en février 1994 visaient à améliorer l'efficacité des comités et, partant, l'influence des députés d'arrière-ban. Elles avaient toutes pour objet de faire intervenir le Parlement dans les dossiers avant que le gouvernement ne se soit engagé à l'égard de textes législatifs ou de plans de dépenses particuliers.

Deux nouvelles options ont été créées à l'intérieur du processus législatif. La première permet le renvoi d'un projet de loi à un comité avant la deuxième lecture (acceptation en principe), ce qui élargit la portée du travail qu'un comité est en mesure d'accomplir et rehausse la probabilité que le projet de loi sera modifié en profondeur. En vertu de la seconde option, on peut demander à un comité de préparer et de présenter un projet de loi. Le cas échéant, le comité aborderait les questions fondamentales des principes et de la politique qui sous-tendent la mise en branle du processus législatif. Aucune de ces deux options n'a été utilisée souvent au cours de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

trente-cinquième législature. Le recours à ces options a été encore moins fréquent au cours de la trente-sixième législature.

En outre, on a cherché à accroître l'influence des comités en ce qui concerne les dépenses du gouvernement. À cet égard, on a intégré, lorsque les comités le souhaitaient, les priorités futures de dépenses à l'examen du Budget des dépenses principal des ministères et organismes qui est mené par les comités. Ainsi, le point de vue de ces derniers peut être exprimé avant le parachèvement des prévisions budgétaires de l'année suivante. En ce qui a trait à la préparation du budget, le Comité permanent des finances doit mener des consultations publiques à l'automne de chaque année, ce qui le fait participer directement à l'examen des propositions.

La motion qui proposait les modifications renvoyait également au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre diverses questions relatives à la réforme. Mentionnons, entre autres, la réforme de la période des questions, les mécanismes participatifs comme les initiatives des citoyens, la destitution et les référendums, le vote libre et les dates fixes pour les élections, ainsi qu'un certain nombre de questions touchant plus particulièrement la procédure. Les avantages et inconvénients de ces éventuelles innovations ont été examinés dans le cinquante-quatrième rapport du Comité, qui a été déposé en Chambre le 9 décembre 1994.

Les changements dans la procédure apportés depuis février 1994 ont été, en général, d'ordre administratif. Le 6 février 1995, la Chambre a adopté des modifications apportées au Règlement de la Chambre concernant les votes différés, le dépôt d'avis avant un ajournement et le renvoi de projets de loi aux comités avant la deuxième lecture. Le 14 juin de la même année, les exigences de l'article 36 relatives aux pétitions ont été précisées davantage et cinq mois plus tard, le 10 novembre 1995, l'article 107 du Règlement a été modifié pour que le Comité de liaison puisse créer des sous-comités et pour que des membres de partis politiques reconnus qui ne sont pas représentés au Comité puissent être nommés à ses sous-comités.

Au printemps de 1997, des sous-comités du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont déposé des rapports dans lesquels ils recommandaient de vastes changements à la procédure pour l'étude des subsides et les affaires émanant des députés. On n'a toutefois pas donné suite à ces rapports puisque le Parlement a été dissous en avril 1997.

E. La trente-sixième législature

À l'issue de l'élection générale de juin 1997, la Chambre des communes comptait cinq partis reconnus, de sorte que le gouvernement ne disposait que d'une majorité relativement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faible. Contrairement à certaines attentes, la première année de ce Parlement « mosaïque » s'est relativement bien passée sur le plan de la procédure. Les partis étaient assez bien disposés à collaborer, par l'entremise de leurs leaders, mais il faut dire que le programme législatif n'était pas très chargé et que les projets de loi n'étaient pas tellement de nature à soulever des polémiques.

Au début de la législature, des changements mineurs ont été apportés au Règlement : le nombre de comités permanents a été réduit de deux et le nombre des membres est passé de 16 à 18 pour la plupart des comités. On a également modifié légèrement la procédure relative aux affaires émanant des députés.

En 1997-1998, le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a été saisi d'un certain nombre de questions, dont le scrutin électronique et des modifications au calendrier des séances de la Chambre, mais il n'a pas fait de recommandations formelles. Le mardi 21 avril 1998, un débat a été tenu à la Chambre en application de l'article 51, qui dispose qu'entre le 60^{e} et le 90^{e} jour de séance de la première session d'un Parlement, un débat soit tenu sur la motion suivante : « Que cette Chambre prenne en considération le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités ». Bien que cet article existe depuis plusieurs années, il n'avait jamais été appliqué.

Au mois de juin 1998, l'absence des membres du gouvernement a permis à l'opposition officielle de faire adopter une motion portant suspension des règles sur la clôture et l'attribution du temps pour le reste de la session. Cette motion a ensuite été annulée, mais seulement une fois que le gouvernement eut accepté de modifier :

- l'article 81 en portant le nombre de jours désignés à 21 par année (sept jours par période de crédits, avec un maximum de 14 pour les motions avec vote);
- la procédure pour le dernier jour de la période de crédits se terminant au plus tard le 23 juin.

Le 4 novembre 1998, la Chambre des communes a adopté le treizième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le rapport traitait de diverses modifications à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Il avait été rédigé au départ par le Sous-comité des affaires émanant des députés à la fin de la trente-cinquième législature, adopté une nouvelle fois par le Sous-comité après l'élection, et déposé à la Chambre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

par le Comité en novembre 1997. Les modifications nécessaires au Règlement sont entrées en vigueur le premier jour de séance de 1999. Les modifications comprenaient :

- une disposition prévoyant qu'au début d'une nouvelle session, les projets de loi émanant des députés seront rétablis à l'étape où ils se trouvaient au moment de la prorogation;
- une disposition prévoyant l'inclusion dans l'ordre de priorité des affaires recevant l'appui d'au moins 100 députés (dont au moins dix députés de chacun des partis formant une majorité des partis reconnus à la Chambre);
- une disposition prévoyant que les dix affaires incluses dans l'ordre de priorité et pouvant faire l'objet d'un vote peuvent comprendre des projets de loi et des motions dans n'importe quelle proportion;
- l'obligation pour les comités auxquels ont été renvoyés des projets de loi d'intérêt public émanant des députés d'en faire rapport à la Chambre dans les 60 jours de séance, avec la possibilité de prolonger ce délai de 30 jours et de recommander l'abandon de projets de loi.

En juin 2000, le Comité a recommandé l'abrogation de la disposition relative à l'appui d'au moins 100 députés. Après environ un an, il était devenu évident que cette disposition soulevait des difficultés, et on s'accordait à dire qu'elle n'avait pas donné les résultats escomptés. Le rapport du Comité n'a pas été adopté avant la dissolution du Parlement en octobre 2000.

Tout au long de la trente-sixième législature, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre souhaitait revoir le Règlement afin de moderniser les procédures et les usages de la Chambre. Il a en été empêché par l'urgence d'autres questions. Bien que, de l'avis général, une réforme parlementaire s'impose, il ne semblait pas y avoir consensus au sujet des questions à examiner, ni au sujet des correctifs à apporter. Le 17 mai 2000, par exemple, le Comité a déposé un rapport dans lequel il recommandait d'apporter deux modifications aux procédures : premièrement, un amendement énonçant la procédure à suivre pour préciser la façon dont les députés d'un parti voteront dans le cas de votes successifs par appel nominal et, deuxièmement, une révision du paragraphe 78(3) du Règlement concernant l'attribution du temps à toute étape des délibérations sur un projet de loi d'intérêt public. Après plusieurs réunions, le rapport faisait toujours l'objet d'opinions

dissidentes de l'Alliance canadienne – l'opposition officielle – et du Bloc Québécois, et la Chambre ne l'a pas adopté.

Lorsque les élections ont été déclenchées en octobre 2000, bon nombre de questions de procédure n'avaient pas été réglées. Ces questions comprenaient notamment les procédures relatives aux projets de loi à l'étape du rapport; au scrutin électronique; à l'horaire hebdomadaire des séances (y compris celle du vendredi); au temps de parole; au rôle, à l'autonomie et aux procédures des comités; aux affaires émanant des députés; au vote libre et à la discipline de parti.

F. Conclusion

La réforme de la procédure à la Chambre des communes s'est accélérée ces dernières années. Ce phénomène peut s'expliquer de diverses façons : cynisme du public à l'égard du processus politique, désir d'accroître le rôle des simples députés, conviction que le Parlement se doit d'être davantage responsable et pertinent vis-à-vis du public, augmentation du nombre et de la complexité des lois et apparition de nouvelles exigences auxquelles le Parlement doit s'adapter et adapter la façon dont il mène ses activités. On tente toujours de maintenir un juste équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux de l'opposition. Certains sont d'avis que la Chambre doit adopter des règles de procédure efficaces et modernes, mais d'autres croient que la démocratie et la tradition sont tout aussi importantes.

En fait, la procédure parlementaire doit continuer d'évoluer pour tenir compte des réalités d'aujourd'hui. Elle est fermement enracinée dans la tradition et l'histoire, mais elle est également dynamique et doit s'adapter aux circonstances actuelles. Il semble donc assez probable que les procédures de la Chambre des communes continueront de changer et que les règles et les usages de la Chambre seront l'objet d'autres modifications.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

5 novembre 1982 - Dans son troisième rapport, le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (Comité Lefebvre), créé le 31 mai précédent, recommande plusieurs changements au Règlement pour une période d'essai d'un an. Ce rapport est approuvé par la Chambre le 29 novembre et les changements proposés, entrés en vigueur le 22 décembre 1982 pour une période d'un an, sont reconduits le 19 décembre 1983 (avec de légères modifications) et le 7 décembre 1984. Les autres rapports du Comité ne seront toutefois pas entérinés.

20 décembre 1984 - Dépôt du premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) constitué le 5 décembre précédent.

26 mars 1985 - Dépôt du deuxième rapport du Comité spécial.

18 juin 1985 - Dépôt du troisième rapport du Comité spécial.

27 juin 1985 - Adoption, à titre provisoire, de modifications au Règlement touchant la présidence, le Bureau de régie interne et les comités législatifs.

13 février 1986 - La Chambre adopte de nouvelles modifications provisoires au Règlement, qui entrent en vigueur le 24 février 1986.

30 septembre 1986 - Le premier scrutin secret pour l'élection du Président de la Chambre se solde par l'élection de l'honorable John A. Fraser.

3 juin 1987 - Les articles provisoires du Règlement (légèrement modifiés) ainsi que les ordres spéciaux en vigueur et diverses autres modifications mineures sont adoptés pour être intégrés au Règlement.

10 mai 1990 - Modification temporaire du processus de tirage au sort pour le choix des projets de loi émanant des députés qui seront débattus; on opte pour le tirage du nom des députés plutôt que des projets de loi, pour empêcher les députés de présenter de nombreux projets de loi.

11 avril 1991 - Après un débat très animé, des modifications importantes au Règlement sont adoptées.

24 septembre 1991 - Dans son ensemble de propositions constitutionnelles et de propositions connexes, le gouvernement prévoit la modification de la procédure et des pratiques de la Chambre des communes.

28 février 1992 - Le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) demande que l'on procède à un examen en profondeur de la procédure et des usages en vigueur à la Chambre des communes.

1er avril 1993 - Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose un rapport contenant 31 recommandations liées à la réforme parlementaire.

1er février 1994 - Révision de la structure des comités permanents.

7 février 1994 - Adoption d'un ensemble de réformes pour rehausser l'influence des comités permanents et apporter diverses modifications à la procédure.

21 avril 1998 - Débat en vertu de l'article 51 sur le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités.

30 novembre 1998 - Adoption de modifications au Règlement concernant les affaires émanant des députés pour donner suite au treizième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bibliothèque du Parlement, *Procédure parlementaire au Canada*, Bibliographie n° 47A, Ottawa, Direction de l'information et des services techniques.

Marleau, Robert et Camille Montpetit (direction), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000.